



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN NO. 38 / 2018

SOBRE EL CASO DE LA VIOLACIÓN AL DERECHO HUMANO A UNA VIVIENDA ADECUADA EN RELACIÓN CON EL DERECHO A UN NIVEL DE VIDA DIGNA, EN AGRAVIO DE LAS PERSONAS DAMNIFICADAS POR EL HURACAN “INGRID” Y LA TORMENTA TROPICAL “MANUEL”, DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO DE JUÁREZ, GUERRERO.

Ciudad de México, a 22 de octubre de 2018

**MTRA. ROSARIO ROBLES BERLANGA
SECRETARIA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO.**

Distinguida Secretaria:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, primer párrafo, 6º fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias contenidas en el expediente de queja CNDH/4/2017/3473/Q, y sus acumulados CNDH/4/2018/6188/Q y CNDH/4/2018/3600/Q relacionados con el caso de las personas damnificadas de la localidad “*El Quemado*”, Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, (Municipio de Acapulco) con motivo del huracán “*Ingrid*” y la tormenta tropical “*Manuel*”.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 147 de su Reglamento Interno; 68 fracción VI y 116, párrafos primero y segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 3, 11 fracción VI, 16 y 113 fracción primera párrafo último de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Los datos se pondrán en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto en el que se describirá el significado de las claves utilizadas, quien tendrá el compromiso de dictar las medidas de protección correspondientes.

I. HECHOS.

3. Entre el 13 y 16 de septiembre del 2013, México experimentó de manera simultánea la entrada del huracán categoría 1 “*Ingrid*” por el Golfo de México y la tormenta tropical “*Manuel*” por la costa del Pacífico, lo que generó daños en diversas entidades federativas, siendo los más significativos en el estado de Guerrero, causando profundas afectaciones en el Municipio de Acapulco, incluyendo viviendas.

4. El 16 de septiembre de 2013, el Coordinador Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, emitió la “*Declaratoria de Desastre Natural por la ocurrencia de lluvia severa del 14 de septiembre de 2013, en 56 municipios del Estado de Guerrero*”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre del mismo año¹.

¹ En dicha publicación se declaró como zona de desastre, entre otros, al Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, para efecto de poder acceder a los recursos del FONDEN (instrumento financiero mediante el cual dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, a través de las Reglas de Operación del propio Fondo y de los procedimientos derivados de las mismas, tiene como finalidad apoyar a las entidades federativas de la República Mexicana, así como a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la atención y recuperación de los efectos que

5. El Gobierno Federal a través del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), aprobó el destinar recursos a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) para atender dicho desastre. En razón de lo anterior, por lo que respecta a las personas damnificadas de la comunidad “*La Isla las Casitas*”, se autorizó la ejecución de 26 acciones de vivienda que se ubicarían en la localidad “*El Quemado*”, Municipio de Acapulco.

6. El 8 de abril de 2014, la SEDATU y la Empresa¹, celebraron un contrato de obra pública con el objeto de construir viviendas consistentes en 330 acciones parciales, 357 acciones totales y 137 acciones de reubicación. La SEDATU informó que en esta construcción como parte de las 137 acciones de reubicación, se incluyó a las personas beneficiarias de “*La Isla las Casitas*” en el proyecto habitacional San Agustín Barrio III, en la localidad “*El Quemado*”, Municipio de Acapulco.

7. La construcción del proyecto San Agustín Barrio III, conforme a lo informado por la SEDATU, dio inició el 11 de abril de 2014. Sin embargo, dicha Secretaría informó que a partir del 15 de agosto de 2016 la empresa incumplió con su obligación contractual, lo que en consideración de la propia SEDATU trajo como consecuencia, “*la falta de recursos económicos*” para atender el total del padrón de personas beneficiarias.

8. El 19 de septiembre de 2016, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) realizó una inspección al proyecto denominado San Agustín III, ubicado en la localidad de “*El Quemado*”, Municipio de Acapulco y fue impuesta la “*Clausura Total Temporal*”² de las obras de construcción, debido a que no contaba con las autorizaciones en materia de cambio de uso de suelo en terrenos forestales.

9. El 25 de agosto de 2016, la SEDATU informó que la construcción del proyecto habitacional San Agustín Barrio III, no fue posible concluirse “[...] debido a que el fraccionamiento [...], fue clausurado por la PROFEPA, situación que provocó que

produzca un fenómeno natural, de conformidad con los parámetros y condiciones previstos en sus Reglas de Operación).

² Artículo 170, fracción I de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

las empresas constructoras encargadas de los trabajos de edificación, suspendieran la construcción de las viviendas”.

10. El 28 de abril de 2017, se recibió en esta Comisión Nacional el escrito de queja presentado por V1, en su calidad de Presidente del Comité “*La Isla las Casitas*”, en el que denunció violaciones a los derechos humanos en agravio de V1 a V26, personas damnificadas por el huracán “*Ingrid*” y la tormenta tropical “*Manuel*”, presumiblemente atribuible a personal de la SEDATU, ya que después de casi 4 años de ocurridos los fenómenos hidrometeorológicos, no han sido entregadas las viviendas del Proyecto San Agustín Barrio III a las personas registradas en el padrón de beneficiarios del FONDEN.

11. Con motivo de lo anterior, se inició el expediente de queja CNDH/4/2017/3473/Q, por lo que se solicitó información a la SEDATU y a la PROFEPA; asimismo, se realizaron diversas diligencias para esclarecer los hechos, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones de esta Recomendación.

12. Los días 5 y 6 de junio de 2018, esta Comisión Nacional realizó una visita a la zona afectada y se llevó a cabo una reunión con integrantes del “*Comité La Isla las Casitas*”, en la cual comparecieron V27 a V31 y se incorporaron sus quejas a la queja presentada el 28 de abril de 2017, ya que también son habitantes de la localidad “*El Quemado*”, Municipio de Acapulco y resultaron damnificadas por los mismos fenómenos hidrometeorológicos “*Manuel*” e “*Ingrid*”.

13. El 31 de agosto de 2018, en virtud de la conexidad en los hechos denunciados, los derechos humanos vulnerados y la identidad en la autoridad responsable, se acumuló el expediente de queja CNDH/4/2018/3600/Q al expediente CNDH/4/2017/3473/Q, mediante el cual se integró a V31.

14. El 31 de agosto de 2018, mediante correos electrónicos, V1 envió información adicional, por medio del cual incorporó a la queja a V85 y V86, quienes son personas

damnificadas de los fenómenos hidrometeorológicos “Manuel” e “Ingrid” y quienes tienen folio de reubicación del FONDEN.

15. El 10 de septiembre de 2018, mediante correo electrónico, V1 envió información adicional, por medio del cual incorporó a la queja a V88, quien es una persona damnificada de los fenómenos hidrometeorológicos “Manuel” e “Ingrid” y quien tienen folio de reubicación del FONDEN.

16. El 8 de octubre de 2018, en virtud de la conexidad en los hechos denunciados, los derechos humanos vulnerados y la identidad en la autoridad responsable, se acumuló el expediente CNDH/4/2018/6188/Q al expediente CNDH/4/2017/3473/Q mediante el cual se adiciona a V87.

II. EVIDENCIAS.

17. Escrito de Queja de 28 de abril de 2017, presentado por V1 ante esta Comisión Nacional, en el que denunció la presunta violación de derechos humanos en agravio de V1 a V26, personas damnificadas por el huracán “*Ingrid*” y la tormenta tropical “*Manuel*”.

18. Oficio 0003062 de 25 de agosto de 2016, suscrito por la SEDATU, dirigido a V1, por el que le informó que debido a la clausura de la PROFEPA, las empresas encargadas de los trabajos de edificación suspendieron la construcción de las viviendas.

19. Oficio PFPA/5.3/2C.18/06195 de 7 de julio de 2017, a través del cual la PROFEPA informó que su Delegación en el estado de Guerrero, el 19 de septiembre de 2016, inició el Procedimiento Administrativo, fecha en la que impuso la clausura total temporal a los trabajos de construcción ejecutados en el proyecto habitacional San Agustín Barrio III, por no contar con autorizaciones en materia de cambio de uso de suelo en terrenos forestales.

20. Oficio I.110/UAJ/1138/2017 de 3 de agosto de 2017, a través del cual la SEDATU informó que con motivo de los fenómenos hidrometeorológicos “*Ingrid*” y “*Manuel*”, el Gobierno Federal a través del FONDEN autorizó la ejecución de 26 acciones de vivienda en la localidad de “*La Isla las Casitas*”, y remitió, entre otros documentos, los siguientes:

20.1 Padrón de Beneficiarios de “*La Isla Las Casitas*”, localidad “*El Quemado*”, Municipio de Acapulco.

20.2 Reporte de avance de la construcción de viviendas en el Fraccionamiento San Agustín Barrio III, localidad “*El Quemado*”, Municipio de Acapulco.

21. Acta Circunstanciada de 9 de agosto de 2017, en la que consta la comunicación telefónica realizada por un Visitador Adjunto de este Organismo Nacional con V1, quien expresó a esta Comisión Nacional su inconformidad sobre los informes rendidos por SEDATU y PROFEPA, así como por el tiempo transcurrido desde que sucedieron los fenómenos hidrometeorológicos y el avance en los trabajos de construcción de las viviendas.

22. Oficio PFPA/5.3/2C.18/07666 de 29 de agosto de 2017, a través del cual la PROFEPA informó que el 12 de octubre de 2016, la Dirección General de Inspección y Vigilancia Forestal de la Subprocuraduría de Recursos Naturales atrajo el Procedimiento Administrativo.

23. Oficio PFPA/5.3/2C.18/09482 de 19 de octubre de 2017, mediante el cual la PROFEPA remitió copia certificada del Procedimiento Administrativo, destacando las siguientes constancias:

23.1 Orden y Acta de Inspección, ambas de 19 de septiembre de 2016, relativas a la visita de verificación e imposición de la clausura total temporal impuesta al proyecto San Agustín Barrio III.

23.2 Acuerdo de Cierre de PROFEPA de 20 de octubre de 2016, por el que se declaró procedente el “*cierre de las actuaciones que integran el expediente*”, toda vez que se detectaron diferencias en la ubicación de georreferencia del sitio, por lo que se dejó sin efectos la clausura total temporal impuesta al proyecto San Agustín Barrio III.

24. Oficio I.110/B/30742/2017, de 6 de diciembre de 2017, a través del cual la SEDATU informó que el 11 de abril de 2014, fueron iniciados los trabajos de construcción del proyecto San Agustín Barrio III; sin embargo, la Empresa 1 incumplió la relación contractual el 15 de agosto de 2016, por lo que el 22 de mayo de 2017 se celebró un nuevo contrato con la Empresa 2, para continuar con los trabajos de construcción.

25. Acta Circunstanciada de 23 de marzo de 2018, en la que un Visitador Adjunto de este Organismo Nacional hizo constar la recepción del correo electrónico enviado por V1, al que adjuntó copia digitalizada del oficio I/132/DE/00242/2018, de 8 de marzo de 2018, de la Delegación de la SEDATU en Guerrero (Delegación), quien informó sobre diversos aspectos relacionados con las viviendas a favor de las personas damnificadas de “*La Isla las Casitas*”, tales como los avances de la construcción, los servicios básicos, escrituración, y sobre las personas que se encuentran en el padrón de beneficiarios.

26. Actas Circunstanciadas de 5 y 6 de junio de 2018, en las que un Visitador Adjunto de este Organismo Nacional hizo constar la reunión sostenida con las personas damnificadas de “*La Isla las Casitas*”, los recorridos realizados en la zona donde se ejecuta la construcción del proyecto San Agustín Barrio III, así como la comparecencia de V27 a V31, habitantes de la localidad “*El Quemado*”, Municipio de Acapulco, también damnificadas por los mismos fenómenos hidrometeorológicos “*Manuel*” e “*Ingrid*”.

27. Acta Circunstanciada de 6 de junio de 2018, realizada por un Visitador Adjunto de este Organismo Nacional en la que hizo constar la reunión sostenida con

personal de la Delegación de la SEDATU en el estado de Guerrero, quienes informaron, entre otras cosas, que se tiene programado concluir los trabajos de construcción para octubre de 2018.

28. Acta Circunstanciada de 12 de junio de 2018, en la que un Visitador Adjunto de este Organismo Nacional certificó la recepción del correo electrónico enviado por V1, al que adjuntó copia digitalizada del oficio DPCB/DT/448/2018, de 11 de junio de 2018, suscrito por la Coordinadora General de Protección Civil y Bomberos del Municipio de Acapulco, en el que se hace constar que la vivienda de V2, ubicada en “*La Isla las Casitas*”, resultó con daños a causa de los fenómenos hidrometeorológicos “*Manuel*” e “*Ingrid*”, y recomendó el desalojo inmediato del lugar, con la finalidad de evitar la pérdida de vidas humanas.

29. Oficio I-110/B/36223/2018 de fecha 30 de julio de 2018, mediante el cual la SEDATU informó sobre la ampliación del plazo para el cumplimiento de la obra (“*La Isla las Casitas*”), la cual sería entregada en el mes de noviembre de 2018.

30. Acta Circunstanciada de fecha 14 de agosto de 2018, donde SEDATU envió copia del contrato de obra pública SEDATU-CO-228-2014 que celebró con la Empresa 1.

31. Acuerdo de Acumulación de 31 de agosto de 2018, mediante el cual el expediente CNDH/4/2018/3600/Q se acumuló al CNDH/4/2017/3473/Q, en virtud de la conexidad en los hechos denunciados, los derechos humanos vulnerados y la identidad en la autoridad responsable, mediante la cual se integra a V31.

32. Oficio I.110/B/38328/2018 de 2 de octubre de 2018, mediante el cual la SEDATU remitió información adicional, que fue requerida por esta Comisión Nacional.

33. Acta Circunstanciada de 3 de octubre de 2018, en la que un Visitador Adjunto de este Organismo Nacional hizo constar la recepción de información enviada por la SEDATU, relacionada con el estatus de cuatro personas beneficiarias, el avance de construcción del proyecto habitacional, entre otras cuestiones.

34. Acta Circunstanciada de 4 de octubre de 2018, en la que un Visitador Adjunto de este Organismo Nacional hizo constar la copia de la demanda de juicio contencioso administrativo que la Empresa 1 presentó en contra de la SEDATU.

35. Acta Circunstanciada de 4 de octubre de 2018, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar la visita realizada a la zona donde se ejecuta el proyecto habitacional San Agustín Barrio III, para verificar el avance del mismo.

36. Acta Circunstanciada de 5 de octubre de 2018, en la que se hizo constar la información que SEDATU remitió con relación a los contratos que fueron firmados por dicha dependencia para la construcción del proyecto San Agustín Barrio III, sobre los avances en las acciones de colaboración con el Municipio de Acapulco, entre otras.

37. Acuerdo de Acumulación de 8 de octubre de 2018, mediante el cual el expediente CNDH/4/2018/6188/Q se acumuló al CNDH/4/2017/3473/Q, en virtud de la conexidad en los hechos denunciados, los derechos humanos vulnerados y la identidad en la autoridad responsable, se adiciona a V87.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

38. Derivado de las afectaciones causadas por el huracán “*Ingrid*” y la tormenta tropical “*Manuel*”; el 16 de septiembre de 2013, la Coordinación Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, emitió la “*Declaratoria de Desastre Natural por la ocurrencia de lluvia severa del 14 de septiembre de 2013, en 56 municipios del Estado de Guerrero*”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 2013, para garantizar el acceso a los recursos del FONDEN.

39. Con motivo de lo anterior, la SEDATU realizó el censo correspondiente en las zonas declaradas en desastre, conformando un padrón de damnificados para

apoyarles a través del FONDEN, otorgando a las personas afectadas un número de folio para tal efecto.

40. El 11 de abril de 2014, la Empresa 1 inició con los trabajos de construcción del Proyecto San Agustín Barrio III, ubicado en la localidad “*El Quemado*”, Municipio de Acapulco; lugar donde serán reubicados, entre otras, las personas damnificadas de “*La Isla las Casitas*”. No obstante, conforme a lo indicado por SEDATU, dichos trabajos se vieron interrumpidos el 15 de agosto de 2016, debido a que la Empresa 1 incumplió el contrato de obra pública celebrado con la Secretaría, quien informó que este incumplimiento tuvo como consecuencia la falta de recursos para atender al padrón de personas beneficiarias.

41. Aunado a lo anterior, el 19 de septiembre de 2016, la Delegación de la PROFEPA en el estado de Guerrero inició el Procedimiento Administrativo. En esa misma fecha declaró la “*Clausura Total Temporal*” al Proyecto San Agustín Barrio III, por no contar con las autorizaciones en materia de cambio de uso de suelo en terrenos forestales.

42. El 20 de octubre de 2016 se declaró procedente el cierre de las actuaciones del Procedimiento Administrativo, toda vez que se detectaron diferencias en la georreferencia del sitio entre la orden de inspección y la ejecución de la misma, por lo que la determinación se realizó para dar certeza jurídica, conforme al artículo 3 fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, razón por la que se dejó sin efectos la clausura impuesta, se ordenó retirar los sellos y no se impuso sanción alguna a la SEDATU. Sin embargo, se le solicitó diera cumplimiento a los ordenamientos ambientales.

43. El 6 de diciembre de 2016, la Empresa 1 promovió un juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en contra de la SEDATU, para impugnar la terminación anticipada del contrato, proceso que se encuentra pendiente de sentencia.

44. Mediante oficio I.110/UAJ/1138/2017, de 3 de agosto de 2017, la SEDATU informó a este Organismo Nacional, que con relación a la falta de entrega de viviendas a los damnificados de “*La Isla las Casitas*”, no existe queja administrativa ante el Órgano Interno de Control en esa Secretaría, ni algún procedimiento de orden civil, administrativo, juicio de amparo, o denuncia de hechos.

45. A la fecha han transcurrido 5 años desde el paso del huracán “*Ingrid*” y la tormenta tropical “*Manuel*”, sin que la SEDATU haya cumplido con la entrega de las viviendas para la reubicación de las personas damnificadas incluidas en el padrón de beneficiarios del proyecto habitacional San Agustín Barrio III.

IV. OBSERVACIONES.

46. En atención a los hechos y al conjunto de evidencias que obran en el expediente de queja CNDH/4/2017/3473/Q y sus acumulados, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional encuentra elementos, que acreditan la vulneración a los derechos humanos de V1 a V96, por lo que a continuación, se realizará el siguiente análisis: A. Consideraciones contextuales; B. Derecho a una vivienda adecuada en relación con el derecho a un nivel de vida digna; C. Incumplimiento de las obligaciones de disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, habitabilidad y asequibilidad sobre el derecho a una vivienda adecuada; D. Afectaciones a los derechos de la niñez y adolescencia de la comunidad “*La Isla las Casitas*”; E. Responsabilidad Institucional; y F. Reparación integral del daño.

A. Consideraciones contextuales.

47. El presente caso, se desarrolla en el contexto que México experimentó cuando de forma simultánea -en septiembre de 2013- entraron en el territorio el huracán categoría 1 “*Ingrid*” por el Golfo de México y la tormenta tropical “*Manuel*” por la

costa del Pacífico, causando múltiples afectaciones a los habitantes de 56 municipios del estado de Guerrero³.

48. Los desastres de origen natural *“son consecuencia de fenómenos naturales desencadenantes de procesos que provocan daños físicos y pérdidas de vidas humanas y de capital, al tiempo que alteran la vida de comunidades y personas, y la actividad económica de los territorios afectados. La recuperación después de dichos eventos requiere de la acción de los gobiernos y, en muchos países, de recursos externos sin los cuales esta sería improbable”*⁴.

49. Son situaciones que crean desafíos principalmente relacionados con la provisión de asistencia humanitaria y generan numerosos efectos adversos en los derechos humanos. Por tal razón, deben generarse medidas de atención diferenciadas para proteger y garantizar los derechos humanos en ese contexto específico.

50. La probabilidad de verse desplazado como efecto de la pérdida de una vivienda por un desastre es muy alta. En tal sentido, con frecuencia las personas que cuentan con viviendas con alto grado de precariedad tienen mayor probabilidad de verse gravemente afectadas por los desastres de origen natural y a menudo sufren trágicas consecuencias, al tiempo que son quienes tienen menos capacidad para recuperarse⁵.

51. Esta Comisión Nacional ha reconocido que los desastres de origen natural son una de las principales causas de desplazamiento forzado interno, lo que tiene como consecuencia que las personas víctimas de este tipo de desastres se encuentren en situaciones sociales extremas.

³ Número de municipios afectados de acuerdo con la *“DECLARATORIA de Desastre Natural”*, publicada el 23 de septiembre de 2013, en el Diario Oficial de la Federación.

⁴ CEPAL. *“Manual para la Evaluación de Desastres”*, febrero de 2014. A Introducción, p. 1.

⁵ ONU. *“Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto”*, Leilani Farha, A/71/310, 8 de agosto de 2016, párr. 19.

52. Es importante señalar que “[e]l desplazamiento de personas a causa de desastres naturales es también de naturaleza forzada, pues las personas sin tenerlo planeado ni tener opción, tienen que abandonar sus hogares para efecto de ponerse a salvo de estos fenómenos”⁶.

53. Debe tomarse en cuenta como una realidad el nexo entre los riesgos de daños por un desastre de origen natural y la pobreza, esta situación se conjuga con distintos factores de riesgo, como los son: “medios de vida rurales vulnerables, gobernanza urbana deficiente y ecosistemas en declive, que configuran la relación entre riesgo de desastres y pobreza”⁷.

54. La precariedad no solo tiene que ver con los recursos económicos y del tipo de construcciones, sino también se relaciona con el hecho de que aquellos hogares en pobreza tienen una limitada capacidad para afrontar la situación de desastre, y “...suelen tener una capacidad muy limitada para obtener y utilizar activos que les permitan paliar las pérdidas sufridas por los desastres”⁸. Además, existe un mayor impacto en las personas en condiciones más vulnerables, como lo son la niñez, las personas con discapacidad, las personas adultas, personas indígenas y las mujeres.

55. Esta Comisión Nacional ha referido en su Diagnóstico Actual de los Impactos de los Desastres y las estrategias de Protección Civil sobre la Dignidad de las Personas que: “[l]a noción de desastre natural conlleva lo que se conoce como naturalización de procesos estructurales y coyunturales [...] se adjudican a fenómenos naturales la causalidad de los impactos destructivos, siendo que los daños o pérdidas responden a condiciones de vulnerabilidad preexistentes y a los riesgos que desde ámbitos de decisión se expresan las desigualdades sociales”⁹.

⁶ CNDH. “Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México”; mayo 2016, párr. 310.

⁷ ONU. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, “Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres”. Ginebra, Suiza, 2009, Preámbulo.

⁸ *Ibidem*, p. 10.

⁹ CNDH. “Diagnóstico actual de los impactos de los desastres y las estrategias de protección civil sobre la dignidad de las personas”, marzo 2017. 3.1.2 La dignidad y los desastres, pág. 10.

56. Enfrentarse a las condiciones de precariedad, a la pérdida de la vivienda y a todos los derechos que ésta conlleva, puede llegar a afectar profundamente el desarrollo y el proyecto de vida, ya que las condiciones de las que se partía previamente al desastre se ven modificadas drásticamente.

57. Es importante que se tome en cuenta que *“los efectos de los desastres en grupos vulnerables pueden expresarse de formas muy diferentes, mientras que en algunos casos la vulnerabilidad puede ser resultado de la falta de medios técnicos para anticiparse a la amenaza, en otros puede ser resultado de procesos territoriales de exclusión (como la gentrificación), lo que produce patrones de urbanización en zonas marginadas y peligrosas. Otros efectos pueden ser la dificultad de recuperarse económicamente de las amenazas: no se recupera igual ante una sequía un campesino de auto-sustento que un agricultor con acceso a seguros”*¹⁰.

58. Esta Comisión Nacional estima que en estas situaciones de desastre existen efectos que atienden a especificidades de género, edad, origen étnico, entre otras, por lo que todo desastre derivado de un fenómeno perturbador debe mirarse desde un enfoque transversal de derechos humanos de forma que incluya la perspectiva de género, la interculturalidad y tome en cuenta a la niñez, a las personas mayores, las personas con alguna discapacidad y los niveles de ingreso.

B. Derecho a una vivienda adecuada en relación con el derecho a un nivel de vida digna.

59. El artículo 4° Constitucional contempla una serie de derechos, a partir de los cuales se puede identificar el mínimo indispensable que las personas necesitan para

¹⁰ CNDH. *“Diagnóstico Actual de los Impactos de los Desastres y las estrategias de Protección Civil sobre la Dignidad de las Personas”*, marzo 2017, pág. 16.

vivir y desarrollarse plenamente, entre ellos el “*derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa*”.

60. En el párrafo primero del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), se enumeran una serie de derechos que derivan del derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye la “*alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*”. De este modo, el derecho a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales¹¹.

61. A nivel regional, el artículo XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, contempla que: “*[t]oda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad*”.

62. Asimismo, aunque el derecho a una vivienda adecuada no está previsto de manera expresa en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), este derecho debe analizarse en conexión con el artículo 26 de la CADH, en la que considera que los derechos económicos, sociales y culturales, deben ser entendidos integralmente, sin jerarquía entre sí y exigibles¹².

63. En cuanto al concepto de vivienda adecuada, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Comité DESC), ha sostenido que este derecho “*no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe*

¹¹ ONU. Comité DESC, *Observación General 4 “El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)”*, 1991, párr. 1.

¹² Corte IDH. “*Caso Lagos del Campo Vs. Perú*”. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2017, párr. 141.

*considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte*¹³.

64. Asimismo, significa *“disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”*¹⁴.

65. En esta línea, el Comité DESC considera que existen varios elementos que componen el derecho a una vivienda adecuada y que deben ser cumplidos por los Estados en cualquier contexto¹⁵:

a. **“Seguridad jurídica de la tenencia.** *La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad [...] todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.*

b. **Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.** *Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.*

c. **Gastos soportables.** *Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los*

¹³ ONU. Observación General 4, párr. 7.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Observación General 4, párr. 8

gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda [...].

d. **Habitabilidad.** Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad [...].

e. **Asequibilidad.** La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, **las víctimas de desastres naturales**, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas [...].

f. **Lugar.** La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres [...].

g. **Adecuación cultural.** La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda [...].”

66. Sobre el presente caso, “...las evaluaciones de daños deben hacerse con apego al enfoque de derechos humanos, sistematizando la información correspondiente con base en los DESCAs como indicadores estratégicos para guiar el análisis y

*definición de las causas y de los efectos destructivos*¹⁶. Esto permitirá considerar los riesgos y daños a corto y largo plazo.

67. Aunado a los estándares descritos, debido al contexto específico en materia de desastres de origen natural, esta Comisión Nacional toma en consideración el uso de normas de amplio consenso internacional, por lo que se deben seguir las *“Directrices operacionales del Comité Permanente entre Organismos* (por sus siglas en inglés IASC) *sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*¹⁷, y de manera subsidiaria, los *“Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*¹⁸, los *“Principios rectores para la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas”* y la *“Guía sobre Protección de Personas por medio de la Relocalización Planificada ante Desastres y Cambio Ambiental”*. A nivel interno, es fundamental seguir con debida diligencia, los *“Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales”*.

68. Esta Comisión Nacional observa que en el marco jurídico nacional e internacional de los derechos humanos, se han construido estándares acerca de la protección y garantía del derecho a una vivienda adecuada, que contemplan las obligaciones generales y específicas y también directrices sobre este derecho en contextos de desastres de origen natural. Estos marcos jurídicos, sumados a las anotaciones contextuales descritas, se consideran de manera transversal en el análisis del presente caso.

¹⁶ CNDH. *“Diagnóstico Actual de los Impactos de los Desastres y las estrategias de Protección Civil sobre la Dignidad de las Personas”*, marzo 2017, *VIII Conclusiones*, pág. 90.

¹⁷ El Comité Permanente entre Organismos (IASC por sus siglas en inglés) es el órgano que reúne a las organizaciones internacionales que trabajan en la provisión de asistencia humanitaria a las poblaciones afectadas como consecuencia de desastres de origen natural y emergencias relacionadas con conflictos, la crisis alimentaria mundial y pandemias.

¹⁸ No obstante, ciertas situaciones no son abordadas explícitamente en las Directrices, el propio documento advierte que también pueden proporcionar orientaciones útiles en otros contextos (desastres de origen natural, por ejemplo).

69. Considerando lo anterior, el acceso a una vivienda adecuada conlleva una obligación reforzada para el Estado cuando se está frente a grupos con vulnerabilidades, razón por la cual en el presente caso se analizará el aludido derecho, derivado del deber que la SEDATU tiene de proporcionar los medios necesarios para que las personas damnificados del huracán “*Ingrid*” y de la tormenta tropical “*Manuel*”, reciban una vivienda adecuada a través del proyecto habitacional San Agustín Barrio III, ubicado en la localidad “*El Quemado*”, Municipio de Acapulco, por formar parte del padrón de beneficiarios del FONDEN.

70. Para lo anterior, esta Comisión Nacional dividirá su análisis de la siguiente forma: B1. La no inclusión de algunas personas como beneficiarias de reubicación; B.2. Suspensión en la construcción del proyecto habitacional San Agustín Barrio III; B.3. Incumplimiento del deber de prevenir riesgos futuros y B.4 Incumplimiento del deber de proteger frente a terceros (empresas), e incumplimiento de la obligación de utilizar hasta el máximo de recursos disponibles para garantizar el derecho a una vivienda adecuada.

B.1. La no inclusión de algunas personas como beneficiarias de reubicación.

71. Derivado de la declaratoria de desastre natural del 14 de septiembre de 2013, la SEDATU realizó el censo correspondiente en la zona de desastre y conformó un padrón de beneficiarios, a quienes otorgó un número de folio para ser beneficiadas del FONDEN a través de reubicaciones.

72. En dicho padrón la SEDATU realizó un diagnóstico de las personas damnificadas, catalogando el daño de acuerdo a los parámetros “total”, “menor” y “reubicación”. Del análisis de las constancias integradas en el expediente, este Organismo Nacional constató que V2 fue clasificado por la SEDATU como “*daño menor*”, por ende, no fue incluido para tener acceso a una vivienda para su reubicación; no obstante lo anterior, derivado de la inspección ocular realizada por Visitadores Adjuntos de esta Comisión Nacional a “*La Isla las Casitas*”, en

específico en el lugar donde se ubica la casa de V2, se pudo observar que la entrada es inaccesible y las condiciones de la zona se encuentra con gran deterioro por lo que la hace inhabitable.

73. Dicha situación se robustece con la certificación realizada por la Coordinadora General de Protección Civil y Bomberos del Municipio de Acapulco, en la que hizo constar que la vivienda de V2 resultó con daños a causa de los fenómenos hidrometeorológicos “*Manuel*” e “*Ingrid*” y recomendó el desalojo inmediato del lugar, con la finalidad de evitar pérdida de vidas humanas; en ese sentido, dichas pruebas son suficientes para considerar que V2 no puede habitar la vivienda que fue dañada y por tanto es indispensable que sea reubicado.

74. Al respecto la SEDATU mediante oficio I.110/B/36223/2018 del 30 de julio de 2018, informó que V2 será considerado para ser reubicado en el fraccionamiento de San Agustín III. Sin proporcionar mayor información que pueda garantizar que esta afirmación se llevará a cabo. Por lo que es conveniente que SEDATU garantice que con certeza legal la reubicación de V2.

75. Asimismo, durante la integración de la investigación, esta Comisión Nacional tuvo conocimiento de los casos de V27, V28, V29, V30, V31, V85, V86, V87 y V88 habitantes de la localidad “*El Quemado*”, Municipio de Acapulco, quienes no obstante cuentan con un número de folio otorgado por SEDATU para ser beneficiados del FONDEN, no han sido reubicados. En tal sentido, en dichos casos también deberán ser incluidos para la reubicación y con el fin de que se les garantice el acceso efectivo a una vivienda adecuada.

B.2. Suspensión de la construcción del proyecto habitacional San Agustín Barrio III.

76. El 8 de abril de 2014, la SEDATU y la Empresa 1 celebraron un contrato de obra pública con el objeto de ejecutar las acciones de vivienda en beneficio de las personas damnificadas, incluidas las de “*La Isla las Casitas*”, por lo que, de acuerdo

con la información proporcionada por la misma Secretaría, el 11 de abril de 2014 fue iniciada la construcción del proyecto habitacional San Agustín Barrio III, en la localidad “El Quemado”, Municipio de Acapulco de Juárez y el 15 de agosto de 2016 la SEDATU declaró su incumplimiento.

77. Posteriormente, el 19 de septiembre de 2016 y derivada de una visita de inspección al proyecto habitacional San Agustín Barrio III, ordenada por PROFEPA, como parte del Procedimiento Administrativo, se constató que la SEDATU no contaba con la autorización en materia de impacto ambiental para el cambio de uso de suelo en áreas forestales expedida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

78. La SEDATU informó a esta Comisión Nacional que *“[n]o se realizaron los estudios de análisis de riesgo, ni se tuvieron los permisos de uso de suelo, en virtud de existir emergencia [...] se trabajó la adquisición de los predios en coordinación con los propietarios y beneficiarios, sin que exista documento probatorio” (sic).*

79. En la inspección realizada por PROFEPA se concluyó que la SEDATU había incumplido con diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, del Reglamento de dicha Ley en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y de su Reglamento. En consecuencia, en la diligencia de inspección se impuso la clausura total temporal de los trabajos de construcción del proyecto habitacional.

80. Posteriormente, el 20 de octubre de 2016, la PROFEPA emitió un acuerdo por el que declaró procedente el “*cierre de las actuaciones*” que integran el Procedimiento Administrativo, sin imponer multa alguna a la SEDATU, dejó sin efectos la medida de seguridad impuesta el 19 de septiembre de 2016, consistente en la clausura total temporal del proyecto denominado “San Agustín III” y ordenó el retiro de los sellos y la notificación a SEDATU.

81. En el acuerdo de cierre de actuaciones, la PROFEPA tomó en cuenta que el proyecto de construcción de vivienda era resultado de la necesidad de la población y existía una Declaratoria de Desastre. Sin embargo, ordenó el cierre con el fin de dar certeza a la visita, ya que se detectaron irregularidades y vicios en la inspección, debido a la discrepancia en las coordenadas de los terrenos.

82. A pesar de lo anteriormente señalado, la aludida Procuraduría, indicó también que: *“para que dicha Secretaría continúe con la construcción de las viviendas deberá dar cumplimiento a la normatividad ambiental aplicable, y contar con la correspondiente Autorización en materia de Impacto Ambiental, o en su caso la exención que al efecto emita la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por los numerales 6, 28 y demás relativos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, así como los artículos 5, 9, 47 y 55 del Reglamento de dicha Ley en materia de Evaluación del Impacto Ambiental”.*

83. En este sentido, la clausura se mantuvo por un periodo de un mes, tiempo al que debe sumarse que para entonces habían transcurrido dos años y cinco meses desde el inicio de las obras de construcción (11 de abril de 2014). Tal circunstancia de dilación en la construcción de las viviendas, fue provocada por la falta de diligencia administrativa y el incumplimiento de la normativa en materia ambiental por parte de la SEDATU, omisiones que a su vez produjeron que las condiciones de desventaja de las personas damnificadas que no han tenido acceso efectivo a este derecho se exacerbaran.

84. Sin embargo, para el momento en que se realizó la visita de la PROFEPA y la posterior clausura (19 de septiembre de 2016), el incumplimiento por parte de la Empresa 1 (15 de agosto de 2016) ya se había declarado por la SEDATU un mes antes. Para la fecha en que se dejó sin efectos la clausura, ya había transcurrido un periodo de 3 años y un mes desde el 14 de septiembre de 2013, fecha en que los

fenómenos hidrometeorológicos “Ingrid” y “Manuel” causaron los daños que obligaron evacuar permanentemente “La Isla Las Casitas”.

85. Desde el levantamiento de clausura por parte de PROFEPA, la SEDATU tenía la obligación de realizar todas las acciones pertinentes para acatar las disposiciones correspondientes como contar con la autorización en materia de Impacto Ambiental, o en su caso obtener la exención de la autorización que emite la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por los numerales 6, 28 y demás relativos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, así como los artículos 5, 9, 47 y 55 del Reglamento de dicha Ley en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, y continuar con la construcción de las viviendas. No obstante, a la fecha la SEDATU no ha comprobado a esta Comisión Nacional que dicho requerimiento haya sido subsanado y que cuente con la autorización en materia de impacto ambiental.

B.3. Incumplimiento del deber de prevenir riesgos futuros.

86. Conforme a la Ley General de Protección Civil, las autoridades de todos los niveles de gobierno, es decir, la federación, los gobiernos locales y municipales, tienen la obligación de que se prevengan riesgos futuros. Esta misma Ley en la fracción XXXIX de su artículo 2 define a la prevención como: “*Conjunto de acciones y mecanismos implementados con antelación a la ocurrencia de los agentes perturbadores, con la finalidad de conocer los peligros o los riesgos, identificarlos, eliminarlos o reducirlos; evitar o mitigar su impacto destructivo sobre las personas, bienes, infraestructura, así como anticiparse a los procesos sociales de construcción de los mismos;*”.

87. En el mismo artículo 2° en su fracción XXVIII, define a la Gestión Integral de Riesgos como: “*El conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción, que involucra a los tres*

niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad. Involucra las etapas de: identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción;”.

88. Complementariamente, el artículo 90 de la misma Ley General de Protección Civil, señala que se considerará una conducta grave *“La autorización de permisos de uso de suelo o de utilización por parte de servidores públicos de cualquiera de los tres niveles de gobierno, que no cuenten con la aprobación correspondiente, se considerará una conducta grave, la cual se sancionará de acuerdo con la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos respectiva, [...]”*, además de constituir un delito grave en los términos del artículo 84 de esta Ley y de las demás disposiciones legales aplicables.

89. Al respecto, llama la atención de esta Comisión Nacional que el 5 de octubre de 2018, la SEDATU remitió información relacionada con los contratos que fueron firmados por dicha dependencia para la construcción del proyecto San Agustín Barrio III, y precisó que: *“[n]o se realizaron los estudios de análisis de riesgo, ni se tuvieron los permisos de uso de suelo, en virtud de existir emergencia [...] se trabajó la adquisición de los predios en coordinación con los propietarios y beneficiarios, sin que exista documento probatorio”* (sic).

90. La falta de análisis de riesgo incumple directamente con la obligación que la SEDATU tenía de realizar dicho análisis con el fin de evitar la construcción de nuevos riesgos y posibles en la zona en la que se encuentra construyendo un conjunto habitacional en el cual se reubicarían algunas de las personas damnificadas, víctimas de los fenómenos hidrometeorológicos *“Ingrid”* y *“Manuel”*.

B.4. Incumplimiento del deber de proteger frente a terceros (empresas), e incumplimiento de la obligación de utilizar hasta el máximo de recursos disponibles para garantizar el derecho a una vivienda adecuada.

91. La contratación de la Empresa 1 se realizó el 8 de abril de 2014, mediante adjudicación directa, argumentando que se encontraban en el supuesto de excepción que establece la fracción II del artículo 42 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el cual señala que se puede exceptuar cuando “[p]eligre o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor [...]”. Con ello reconoció una vez más la urgencia para construir las viviendas.

92. La SEDATU informó a esta Comisión Nacional que la Empresa 1 había incumplido la relación contractual el 15 de agosto de 2016, y que hizo dos requerimientos a la empresa exhortándola a reanudar con los trabajos de construcción, que no contestó. Por ello, la SEDATU inició el procedimiento de terminación anticipada, aviso de terminación de contrato, la solicitud de reintegro de recursos no amortizados del anticipo otorgado y el reintegro de la obra pagada no ejecutada.

93. Sin embargo, de acuerdo a la información contenida en el expediente de queja, esta Comisión Nacional observó que la Empresa 1 promovió un juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en contra de la SEDATU, para impugnar la terminación anticipada del contrato, proceso que se encuentra pendiente de sentencia.

94. No obstante lo anterior, no se advirtió de la información proporcionada por la autoridad, que dicha Secretaría haya instrumentado las acciones correspondientes para aplicar retenciones o penas convencionales a la Empresa 1, por no concluir con los trabajos de construcción.

95. Como parte de las cláusulas del contrato celebrado por la Empresa 1 y la SEDATU se estableció un apartado de garantías, donde determinaba la obligación de entregar una póliza de fianza correspondiente al 100% del monto total del anticipo y otra del 10% de monto total del mismo contrato, con el objeto de garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas, lo anterior de conformidad con los artículos 48 y 49 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; y 91, 94 y 98 de su Reglamento. Sin embargo, del mismo informe presentado por la SEDATU, no se advirtió que se hayan realizado los trámites respectivos para hacer válida la mencionada garantía.

96. Esta Comisión Nacional recuerda¹⁹ el importante rol que el Estado tiene frente a las actividades empresariales, y la responsabilidad legal y ética que las empresas guardan en relación con los derechos humanos en sociedades democráticas, habida cuenta de la existencia de instrumentos que funcionan como parámetros de obligación, como los *“Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de la ONU”*.

97. El punto 4 de estos Principios señala que: *“[l]os Estados deben adoptar medidas adicionales de protección contra las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control, o que reciban importantes apoyos y servicios de organismos estatales, como los organismos oficiales de crédito a la exportación y los organismos oficiales de seguros o de garantía de las inversiones, exigiendo en su caso, la debida diligencia en materia de derechos humanos”*.

98. Sobre esta cuestión, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Alto Comisionado) ha sostenido que *“[c]uando una empresa está controlada por el Estado o cuando sus actos pueden atribuirse por alguna otra razón al Estado, una violación de los derechos humanos por esta empresa puede implicar una violación de las obligaciones conforme al derecho internacional del propio Estado. Además, cuanto más próxima del Estado se encuentre una empresa o más*

¹⁹ CNDH. Recomendación 17/2018, 15 de junio de 2018, párr. 97.

dependa de un organismo público o del apoyo del contribuyente, más se justifica que el Estado asegure que respeta los derechos humanos”²⁰.

99. Complementariamente, el Principio 5 establece que: *“Los Estados deben ejercer una supervisión adecuada con vistas a cumplir sus obligaciones internacionales de derechos humanos cuando contratan los servicios de empresas, o promulgan leyes a tal fin, que puedan tener un impacto sobre el disfrute de los derechos humanos”*. Es por ello que los Estados deben asegurar tener las condiciones y los medios para realizar esta supervisión.

100. Por su parte el Comité DESC de la ONU ha enfatizado que los Estados tienen tres tipos de obligaciones principales en relación con las empresas privadas: i) obligaciones de respetar; ii) obligaciones de proteger; y iii) obligaciones dar efectividad; mismas que deben observarse para hacer frente a violaciones al derecho a la vivienda realizadas por terceros, entes privados o actores no estatales²¹.

101. De igual forma, el Comité DESC ha considerado que *“los Estados pueden ser directamente responsables de la acción o inacción de las entidades empresariales: a) si la empresa de que se trate actúa, de hecho, siguiendo las instrucciones de ese Estado parte o bajo su control o dirección al realizar el comportamiento en cuestión, como puede suceder en el contexto de los contratos celebrados por las autoridades públicas; b) cuando una entidad empresarial esté facultada por el derecho del Estado parte para ejercer atribuciones del poder público o en circunstancias tales que requieran ese ejercicio de atribuciones del poder público en ausencia o en*

²⁰ “Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos”. *Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*. Oficina del alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2011, pág. 8.

²¹ Observación General 24, *“Sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales*, 2017, párr. 10.

*defecto de las autoridades oficiales; o c) en el caso y en la medida en que el Estado parte reconozca y adopte ese comportamiento como propio*²².

102. En ese sentido, como ha sido analizado, la SEDATU no desplegó con debida diligencia las obligaciones específicas para hacer frente a violaciones al derecho a la vivienda realizadas por terceros, entes privados o actores no estatales. Tampoco se observa que hayan realizado una supervisión efectiva para que la Empresa 1 diera cumplimiento al contrato y con ello construyeran las viviendas en tiempo.

103. Se advierte que el incumplimiento del contrato por parte de la Empresa 1 (15 de agosto de 2016), tuvo un efecto directo en la dilación que hasta el día de hoy existe para la entrega de las viviendas a las personas damnificadas, ya que para la fecha de declaración de incumplimiento habían pasado 2 años con 11 meses desde que ocurrieron los hechos hidrometeorológicos (14 de septiembre de 2013) y 2 años 4 meses de que se firmó el contrato de obra pública (8 de abril de 2014).

104. Desde el incumplimiento de contrato de la Empresa 1 (15 de agosto de 2016), transcurrieron 9 meses para que se llevará a cabo un nuevo contrato con la Empresa 2, el cual se celebró el 22 de mayo de 2017, con el objetivo de continuar con los trabajos de construcción. Al momento de la firma de este contrato, ya habían pasado 3 años 8 meses desde que el impactó de “*Ingrid*” y “*Manuel*” (14 de septiembre de 2013).

105. El tiempo de cumplimiento establecido en el contrato con la Empresa 2 fue de 180 días naturales, con fecha de inicio 25 de mayo de 2017 y actualmente se estableció como fecha de finalización en el mes de noviembre de 2018. Sobre las fechas de este contrato, la SEDATU informó que debido a que el pago del anticipo se realizó hasta el 10 de agosto de 2017, se difirió el periodo de cumplimiento del 11 de agosto del 2017 al 07 de febrero de 2018, retrasando aún más la construcción de las viviendas. Posteriormente, SEDATU autorizó la ampliación al mes de

²² *Ibidem*, párr. 11.

noviembre de 2018, argumentando que la resolución se debía a los problemas de inseguridad en la zona.

106. Al respecto, cuando una autoridad alegue no contar con los recursos suficientes para cumplir con una obligación, para considerar que dicha medida ha sido suficientemente razonable debe analizarse lo siguiente: “a) *Hasta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales;* b) *Si el Estado Parte ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria;* c) *Si la decisión del Estado parte se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos;* d) *En caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado parte se inclinó por la opción que menos limitaba los derechos reconocidos en el (PIDESC);* e) *El marco cronológico en que se adoptaron las medidas;* y f) *Si las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, [...] y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo*”²³.

107. En el presente caso, este Organismo Nacional considera que la SEDATU, no brindó una explicación suficiente para justificar que los recursos con los que contaba eran insuficientes para garantizar el acceso a una vivienda adecuada para las personas damnificadas, debido a que únicamente informó que el incumplimiento contractual de la Empresa 1 había generado “*falta de recurso[s] para atender a todo el padrón asignado a este contrato*”. Asimismo, la SEDATU no comprobó que hubiera realizado todas las medidas necesarias con la finalidad de obtener los recursos necesarios a lo largo de los años para dar cumplimiento, como presentar solicitudes o adecuaciones presupuestales o los procedimientos correspondientes por el incumplimiento.

²³ ONU. Comité DESC, “*Declaración sobre la Evaluación de la obligación de adoptar hasta el máximo de los recursos de que disponga, de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto*”, 21 de septiembre de 2007, párr. 8.

108. Tampoco demostró, que haya tomado en cuenta la situación en la que se han encontrado las personas damnificadas y la condición de precariedad en la que viven desde septiembre de 2013, las cuales tendrían prioridad ante una situación de especial gravedad como un desastre de origen natural, e inminente riesgo como consecuencia de la pérdida de sus viviendas.

109. En vista de lo expuesto, esta Comisión Nacional estima que la SEDATU incumplió con el deber de proteger frente a terceros (entidades privadas), el deber de supervisar adecuadamente a la empresa que contrató y con obligación de garantizar los recursos financieros para satisfacer el derecho a una vivienda adecuada.

C. Incumplimiento de las obligaciones de disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, habitabilidad y asequibilidad sobre el derecho a una vivienda adecuada.

110. Otro elemento a considerar en el presente caso, tiene relación con la visita de inspección de 19 de septiembre de 2016, que el personal de la PROFEPA realizó a los trabajos de construcción del proyecto habitacional San Agustín Barrio III, con motivo del inicio del Procedimiento Administrativo. Dicha autoridad encontró que *“cada vivienda solo cuenta con tubería para la instalación eléctrica, sin contar con cableado, instalaciones para el drenaje y agua potable [...] solo falta la conexión a la toma Municipal [...] el proyecto cuenta con tres vialidades [...] encontrándose al momento en terracería [...]”*.

111. En este sentido, las condiciones en las que se encontraban las viviendas en construcción en 2016, no han cambiado significativamente. Al respecto, el 5 de junio de 2018 (un año y nueve meses después de la referida inspección de PROFEPA y 4 años y 2 meses después de que empezó la obra como parte del contrato con la Empresa 1 (8 de abril de 2014), visitantes adjuntos de esta Comisión Nacional realizaron un recorrido en la zona donde se ejecuta el proyecto habitacional San

Agustín Barrio III, donde advirtieron que la mayoría de las viviendas no cuentan con losa de concreto, ni acabados de aplanados y pintura; asimismo, esta Comisión Nacional observó que las preparaciones correspondientes para las tomas de energía eléctrica, agua y tubos para la salida del agua residual a la fecha no funcionan, en tanto, las viviendas no cuentan con la conexión a la red principal de drenaje, energía eléctrica y abastecimiento de agua potable. De igual forma, no existe pavimento, banquetas, ni guarniciones en las calles del fraccionamiento.

112. El 6 de marzo de 2018, V1 solicitó por escrito a la Delegación de la SEDATU en Guerrero, agilizar la obra para culminar con la construcción de las viviendas y se haga entrega jurídica y física de las mismas, con todos los servicios de agua, luz, calles terminadas, drenaje, alumbrado público, escrituradas, la construcción de un tanque de abastecimiento de agua; también, solicitó que fueran entregadas con muebles de línea blanca (estufa, refrigerador y cama), señalando que se diera cumplimiento a lo prometido por la autoridades en la visita que realizaron a las personas damnificadas cuando se encontraban en el albergue.

113. En respuesta, la mencionada Delegación informó a V1 que *“[en] relación a los servicios como agua, luz, drenaje, alumbrado público, éstos le corresponden al Municipio acercarlos al pie del fraccionamiento [...] [p]or lo que se refiere a la solicitud de entregar las viviendas amuebladas, es importante mencionarle que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano no cuenta con programas para dar estos apoyos”*. La respuesta de la SEDATU hace evidente que dicha Secretaría no garantizaría que las viviendas contarán con los servicios mínimos para que fueran habitables y ni que se les entregarán con mobiliario. Tampoco informó sobre las gestiones que tendría que llevar a cabo con el municipio para garantizar los servicios básicos de vivienda.

114. Posteriormente, mediante oficio del 30 de julio de 2018, con relación a los servicios para las viviendas, la SEDATU informó que de acuerdo con el numeral 1.2 de los Lineamientos del FONDEN, el Municipio se hará cargo de la administración

y dotación de servicios urbanos municipales, sin que precise la coordinación interinstitucional que se ha tenido con el municipio para asegurar estos servicios urbanos.

115. Las condiciones de habitabilidad y asequibilidad no han variado sustancialmente de acuerdo a lo constatado en la visita realizada por visitadores adjuntos de la Comisión Nacional a la zona de construcción de las viviendas el 4 de octubre de 2018.

116. Sobre ello, esta Comisión Nacional, refirió que existen varios requisitos que componen el derecho a una vivienda adecuada y que deben ser cumplidos por los Estados en cualquier contexto (ver supra párrafo 59 a 67); especialmente toda vivienda debe contar con la disponibilidad de servicios básicos, materiales, facilidades e infraestructura, para poder ser habitable y asequible. Como ha sido constatado de las visitas de inspección realizada tanto por PROFEPA, como por este Organismo Nacional, el proyecto habitacional San Agustín Barrio III, por el porcentaje de avance de los trabajos de construcción (de acuerdo a la SEDATU un 85%), las viviendas no cumplen tales requisitos, pese a la existencia de un deber reforzado para la SEDATU, al tratarse de un grupo en situación de vulnerabilidad, por ser víctimas de un desastre de origen natural y cuya atención debió ser prioritaria e inmediata por parte de la autoridad. Preocupa a esta Comisión Nacional que la construcción de las viviendas del proyecto San Agustín Barrio III no sean concluidas y entregadas en noviembre de 2018.

117. Este Organismo Nacional enfatiza que no obstante la emisión de la Declaratoria de Desastre Natural, han transcurrido más de cinco años sin que la SEDATU haya concluido los trabajos de construcción de las viviendas del proyecto San Agustín Barrio III, ubicado en la localidad “*El Quemado*”, Municipio de Acapulco, mismas que deben ser entregadas a las personas damnificadas que forman parte del padrón de beneficiarios.

118. El retraso en la entrega de las viviendas, ha significado que las personas damnificadas tengan que sortear y enfrentar la pérdida de sus viviendas, no sólo de las construcciones, sino de todos los artículos del hogar, enseres domésticos, ropa y artículos personales, también ha implicado la pérdida del espacio que debe proporcionar seguridad y privacidad.

119. De las entrevistas realizadas por un Visitador Adjunto de esta Comisión Nacional con las personas damnificadas de “*La Isla las Casitas*”, se advierte que como consecuencia de la pérdida de sus viviendas, se han visto forzados a buscar alternativas de alojamiento, ya sea arrendando otros espacios, vivir con algún familiar, o a través del préstamo de una vivienda, situaciones que pueden propiciar estar en condiciones de hacinamiento.

120. Es importante destacar que en los casos de hacinamiento hay un mayor riesgo de que las dificultades en las relaciones familiares se incrementen ya que “[...] *[c]uando el apiñamiento es demasiado grande [...] las acciones recíprocas se intensifican y la tensión estresante es cada vez mayor. Cuando esta tensión psicológica y emocional se acumula y se va perdiendo la calma, en la química del organismo se van produciendo sutiles pero fuertes cambios*”²⁴.

121. Esta Comisión Nacional considera que resulta innegable el inmenso efecto que por el tiempo transcurrido ha tenido la ausencia de salvaguardas efectivas para garantizar la vivienda y falta de hogar, así como el impacto que a su vez dicha circunstancia tiene en otros derechos humanos de las personas damnificadas, como la seguridad, la integridad, la salud, la vida familiar, entre otros.

122. Asimismo, la situación se agudiza en tanto las omisiones de la SEDATU han propiciado que desde septiembre de 2013, las personas damnificadas se han visto forzadas a modificar sus dinámicas de vida.

²⁴ Lentini, Mercedes, & Palero, Delia. “*El hacinamiento: la dimensión no visible del déficit habitacional*”. Revista INVI, 1997 Volumen 12, Núm. 31, numeral 3 y p. 7. Universidad de Chile.

123. Al respecto, a juicio de esta Comisión Nacional, la SEDATU no adoptó ninguna medida para asegurar que las personas damnificadas tuvieran opciones de vivienda alternativa, refugio temporal, o cualquier otra forma de tenencia de vivienda (como alquiler social, cooperativo, etcétera), habida cuenta que el tiempo de construcción del proyecto habitacional se fue prolongando y no existía certeza sobre cuando se finalizaría. Además, de las constancias integradas en el expediente no consta que la construcción del proyecto haya sido un proceso que incluyó la participación de las víctimas y de la comunidad afectada.

124. En vista de lo expuesto, esta Comisión Nacional concluye que la SEDATU es responsable por las violaciones al derecho a una vivienda adecuada en relación al derecho a un nivel adecuado de vida, contemplado en los citados artículos 4º, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en agravio de V1 a V96.

D. Afectaciones a los derechos de la niñez y adolescencia de la comunidad “La Isla las Casitas”.

125. El párrafo 9 del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: *“[e]n todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”.*

126. Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 27, párrafos 1 y 3, contempla el derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, e insta a los Estados partes adopten todas las medidas para ayudar a los padres y a las personas responsables para que en

caso necesario se proporcione asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

127. A su vez, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes señala en su artículo 13, fracción VII el derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral; en conexión con el artículo 15 que establece que las *“[n]iñas, niños y adolescentes deberán disfrutar de una vida plena en condiciones acordes a su dignidad y en condiciones que garanticen su desarrollo integral”*.

128. Debido a la situación de desastre derivada de los fenómenos hidrometeorológicos *“Ingrid”* y *“Manuel”* y de que la comunidad de *“La Isla las Casitas”* se vio gravemente afectada, requiriendo la reubicación total de la vivienda, es necesario hacer un especial énfasis en la forma en que estas situaciones aumentan las condiciones de vulnerabilidad de las niñas, niños y adolescentes. El riesgo de que sus derechos sean comprometidos en situación de desastre son muy altos, considerando los impactos sobre la salud, nutrición, abuso físico y psicológico y la separación de sus familias.

129. Sobre estos riesgos que pueden afectar a la niñez, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha señalado que pueden ser:

- a. *“Incremento de enfermedades, especialmente los niños y niñas más pequeños. Su más alta vulnerabilidad los hace más susceptibles a las limitaciones de refugio, abrigo, alimentación, agua y saneamiento, así como la aparición de brotes epidémicos que pueden presentarse en el lapso inmediato a la emergencia.*
- b. *Efectos psicológicos, derivados del trauma generado por el desastre; que interrumpen la tranquilidad de los niños, niñas y adolescentes, y les generan secuelas que alteran su desarrollo emocional, sus capacidades cognitivas y su inclusión en la sociedad.*

- c. *Separación de los niños y niñas de sus familias, debido a la muerte de sus padres o apoderados, o el desplazamiento de las poblaciones debido a la emergencia.*
- d. *Maltrato físico y psicológico, explotación infantil y abuso sexual al que se encuentran expuestos producto de la separación familiar, la precariedad de la economía y otras causas sociales que se agudizan posterior al desastre, pudiendo venir incluso de quienes tienen la obligación de protegerlos.*
- e. *Pérdida de espacios educativos, producto del impacto del desastre sobre la infraestructura escolar y el sistema educativo (o carencia de medios para su rápida recuperación en emergencias), así como el uso de las escuelas como albergues; relegando el derecho de los niños y niñas a la educación”²⁵.*
- f. En los casos de V47, V54, V55, V61, V70, V71, V74, V90 y V96, al momento de los hechos, se encontraban en su primera infancia, es decir eran menores de 5 años de edad. Lo anterior significa, que durante gran parte de su tiempo de vida han experimentado y enfrentado la lucha de sus familiares por reponerse a las pérdidas y daños que ocasionaron los fenómenos hidrometeorológicos.”

130. Se observa especialmente el caso de V62, que al momento de los hechos contaba con 10 días de haber nacido, lo que implicó que el riesgo de alguna enfermedad neonatal haya aumentado y que sus cuidados durante sus primeros meses de vida se vieron afectados. Actualmente V62 vive junto con V21, su madre y V61, hermano de 7 años, en la vivienda de familiares, sin embargo, la tardanza en la entrega de las viviendas le ha implicado que durante todo el tiempo de su corta vida vive en condiciones de adversidad y sin que su derecho a la vivienda haya sido garantizado.

²⁵ UNICEF. “Derechos de la niñez en emergencias y desastres. Compromiso de todos”, 2008, pág. 8.

131. Existe otro grupo que el 14 de septiembre de 2013 se encontraba en su segunda infancia (V43, V46, V52, V73, V90, V92 y V94), mientras que otros más en la preadolescencia y adolescencia (V35, V36, V42, V51, V59, V89 y V93). Las vulnerabilidades y los riesgos para estos dos grupos se profundizaron por la emergencia y el desastre que implicaron los fenómenos hidrometeorológicos.

132. El temprano desarrollo en la niñez y la adolescencia implica que tengan escasos recursos personales para afrontar todas las consecuencias que el daño ocasionado por los desastres de origen natural deja a corto y largo plazo. Esto significa que experimentan de forma desproporcionada estos efectos. La carencia de una vivienda adecuada tiene un efecto directo en su desarrollo.

133. El retraso de la SEDATU en la entrega de las viviendas ha afectado a la población infantil y adolescente de “*La Isla las Casitas*”, sin embargo, no se observó que dicha dependencia federal haya considerado el interés superior de la infancia y el derecho de estas niñas, niños y adolescentes a la vivienda y todos los derechos interrelacionados.

134. Conforme a lo anteriormente señalado, la SEDATU vulneró el derecho de la niñez a una vivienda adecuada en conexión con una vida digna y el interés superior de la niñez.

E. Responsabilidad Institucional.

135. Conforme al artículo 1° constitucional, en su párrafo tercero, “[t]odas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

136. Complementariamente se debe tomar en cuenta lo señalado por la Observación General 3 relativa a “*La índole de las obligaciones de los Estados*”

Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)”, emitida por el Comité DESC, de la cual se resalta que los Estados partes asumen obligaciones jurídicas generales, legislativas, judiciales, administrativas educacionales y sociales para “asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos...” [y debe demostrar que ha realizado] “...todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas”²⁶.

137. Asimismo, de acuerdo a los artículos 48, 49, 50 y 51 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las dependencias públicas deben establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que en situaciones específicas deberán observar sus servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público.

138. Como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, la SEDATU incurrió en responsabilidad de acuerdo a las conductas y omisiones que han generado que después de 5 años de los fenómenos hidrometeorológicos “*Manuel*” e “*Ingrid*”, las personas damnificadas que forman parte del padrón de beneficiarios del FONDEN, no han recibido sus viviendas de conformidad con los acuerdos, mismos que deben cumplir con los estándares mínimos para garantizar una vivienda segura y adecuada, toda vez que los trabajos de reubicación no han concluido y no se han llevado a cabo el correspondiente análisis de riesgo, propiciando que desde esa fecha, las personas damnificadas se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad al ser víctimas de un desastre de origen natural y cuya atención debió ser prioritaria.

²⁶ ONU. Comité DESC, Observación General 3 “*La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*”, párr. 10.

F. Reparación del daño.

139. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para demandar la reparación del daño derivado de la responsabilidad institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero, 108 y 109 constitucionales, y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

140. De conformidad con los artículos 1º, párrafos tercero y cuarto, 2, fracción I, 7, fracciones II, VI, VII y VIII, 8, 26, 27, 61, fracciones II, VII y VIII, 64, fracciones I, II y VII, 67, 68, 73, fracción VI, 88, fracciones II y XXIII, 96, 97 fracción II, 106, 110, fracción V, inciso c), 111, 112, 126, fracción VIII, 130, 151 y 152 de la Ley General de Víctimas, existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a reparar a las víctimas de una forma integral, y de manera correlativa a esta obligación, el derecho que tienen las víctimas a ser reparadas de manera integral por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos que les causaron, a través de medidas de restitución, satisfacción y medidas de no repetición y compensación.

141. Por lo anterior, este Organismo Nacional recomienda a la SEDATU realizar una investigación administrativa para determinar, de acuerdo a lo expuesto en la presente Recomendación, las acciones u omisiones que pudieran derivar en el incumplimiento de alguna de las obligaciones previstas en los artículos 7 y 8, fracciones I, VI, XVIII y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades

Administrativas de los Servidores Públicos vigente al momento de los hechos, en los que se establece que todo servidor público debe cumplir con el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia del servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, denunciar los actos de esta naturaleza que sean de su conocimiento y cumplir con la normatividad relacionada con el servicio público.

142. Con fundamento en los artículos 1º, párrafo tercero, 102 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción III; 71, párrafo segundo, y 72, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se contó con evidencias suficientes para que esta Comisión Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, señale la existencia violaciones a los derechos humanos de V1 a V96.

143. Del análisis e investigación que esta Comisión Nacional llevó a cabo, se recabó información sobre la situación actual de vivienda de estas familias. Se encontró que, como ya se dijo, éstas han tenido que arrendar viviendas, vivir con algún familiar o bien han conseguido vivienda en calidad de préstamo, resulta preocupante la situación de V85 quién es una persona adulta mayor de 60 años, lo cual deberá tomarse en cuenta. Al respecto, las condiciones específicas son las siguientes:

144. Caso de V1, junto con V32, V33 y V34 se encuentran arrendando una vivienda, lo que ha representado un gasto extraordinario.

145. Caso de V2, junto con V35 y V36 quienes eran menores de edad al momento de los hechos, actualmente habitan una vivienda en préstamo.

146. Caso de V3, junto con V37 y V38, quienes eran menores de edad al momento de los hechos, viven con un familiar.

147. Caso de V4, junto con V39 y V40, se encuentran arrendando una vivienda.

148. Caso de V5, junto con V41, se encuentran arrendado una vivienda.

149. Caso de V6, junto con V42 y V43, quienes son menores de edad, viven con un familiar.

150. Caso de V7, junto con V44 y V45 quien tiene 3 años de edad y que a pesar de haber nacido en fecha posterior a los hechos vive las consecuencias de los daños. Actualmente habitan una vivienda en préstamo.

151. Caso de V8, junto con V46, V47 de 7 años y V48 de 3 años, arriendan una vivienda.

152. En el caso de V9, se tiene conocimiento que falleció el 27 de agosto de 2016 y le sobrevive su esposa V82.

153. En el caso de V10, actualmente habita una vivienda en préstamo.

154. En el caso de V11, habita una vivienda en préstamo.

155. En el caso de V12, habita una vivienda en préstamo.

156. El caso de V13, junto con V49, V50, V51 y V52, esta última es menor de edad, habitan una vivienda en préstamo.

157. El caso de V14 es hijo de V16, el cual falleció, vive junto con V83 y V84 en la vivienda de un familiar.

158. En el caso de V15, al día de hoy vive con un familiar.

159. El caso de V16, se tiene conocimiento de que falleció el 27 de agosto de 2016, en 2013 vivía solo, sin embargo, su hijo es V14.

160. V17, falleció el 21 de febrero de 2016, motivo por el que V53 quién era su cónyuge en vida y actualmente arrienda una vivienda será considerada víctima.

161. El caso de V18, no cuenta con familiares que se consideren víctimas indirectas y habita una vivienda en préstamo.

162. El caso de V19, viven junto con V54 y V55, quienes tienen 9 y 7 años respectivamente, en la casa de un familiar.

163. En el caso de V20, junto con V56, V57, V58, V59 y V60 (11 años de edad), se encuentran arrendando una vivienda.

164. El caso de V21, vive con V61 y V62, de 7 y 4 años de edad en una vivienda con familiares. V62 en la fecha en que ocurrieron los hechos meteorológicos tenía apenas 10 días de nacida, por lo que la situación de desplazamiento y la contingencia la posicionó en un riesgo mayor.

165. Caso de V22, vive en la vivienda de un familiar junto con V63, V64 y V65.

166. El caso de V23 en compañía de V66 habitan una vivienda con un familiar.

167. En el caso de V24, junto con V67 y V68, habitan una vivienda en calidad de préstamo.

168. El caso de V25, no cuenta con víctimas indirectas, actualmente habita una vivienda en préstamo.

169. En el caso de V26, no cuenta con víctimas indirectas y actualmente arrienda una vivienda.

170. En el caso de V27, junto con V69, V70 (9 años) y V71 (6 años), habitan una vivienda arrendada.

171. En el caso de V28, habita junto con V72, V73 (11 años) y V74 (9 años) habitan en la vivienda de un familiar.

172. En el caso de V29, junto con V75 y V76, se encuentran habitando una vivienda en préstamo.

173. El caso de V30, junto con V77, V78 y V79 se encuentran arrendando una vivienda.

174. En el caso de V31, junto con V80 y V81 se encuentran arrendando una vivienda.

175. En el caso de V85 vive en compañía de V89 y V90 en la casa de sus padres.

176. En el caso de V86, actualmente tiene 69 años de edad y se encuentra viviendo en casa de familiares.

177. El caso de V87, al día de hoy arrienda una vivienda junto con sus hijos V91 (9 años) y V92.

178. En el caso de V88, es madre soltera y vive junto con sus hijos V93 (13 años), V94, V95 (13 años) y V96 (9 años) en la casa de familiares.

a) Medidas de restitución.

179. Como ha sido expuesto, han transcurrido más de 5 años de lo ocurrido, sin que a la fecha la construcción del proyecto San Agustín Barrio III haya finalizado. En tal sentido, conforme a la ampliación de término del contrato celebrado por la SEDATU y la Empresa 2, el proyecto deberá concluirse a más tardar el 30 de noviembre de 2018.

180. En virtud de lo anterior, se recomienda que se realicen todas las medidas necesarias de carácter, legal, administrativo y de recursos financieros, para que la SEDATU por conducto de la Empresa 2, la cual se contrató para tal efecto, a más tardar el 30 de noviembre de 2018, concluya los trabajos de construcción de viviendas para los damnificados del huracán “*Ingrid*” y la tormenta tropical “*Manuel*”.

181. Se asegure que las viviendas se entreguen con escritura pública a todas las víctimas, incluyendo a V2 que garantice la seguridad de la tenencia, y cuenten con todos los servicios básicos para cumplir con los elementos de una vivienda adecuada, de conformidad con los estándares contenidos en la Observación

General 4, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; para lo cual, la SEDATU deberá realizar las gestiones correspondientes de manera coordinada con el Instituto Nacional del Suelo Sustentable, la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión del Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Acapulco, o cualquier otra autoridad que se requiera, para cumplir con dicho fin.

182. Respecto las viviendas de los beneficiarios que han fallecido (V9, V16, V17), éstas deberán ser entregadas en acuerdo con los familiares que le sobreviven, de conformidad con la legislación aplicable.

b) Medidas de satisfacción.

183. La autoridad deberá colaborar ampliamente con este Organismo Nacional en la queja que se presentará ante quien resultare responsable, ante el Órgano Interno de Control en la SEDATU, por las violaciones a los derechos humanos descritas, con el fin de que investigue a las personas servidoras públicas que podrían ser responsables conforme a la Ley Federal Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

184. Así mismo deberá colaborar en la denuncia que se presentará ante la Procuraduría General de la República, con el fin de que investigue a las personas servidoras públicas que podrían ser responsables, conforme al artículo 84 y 90 de la Ley General de Protección Civil.

c) Garantías de no repetición.

185. Estas consisten en tomar medidas indispensables para conseguir que los hechos violatorios de derechos humanos no se repitan. En ese sentido, se deberá diseñar e impartir, en un plazo máximo de 6 meses, un programa integral de educación, formación y capacitación en materia de derechos humanos, al interior

de la SEDATU, específicamente sobre estándares relacionados con el derecho a una vivienda adecuada, en relación al derecho a un nivel de vida adecuado, y con énfasis en contextos de desastres naturales, mismo que deberá ser impartido por personal especializado, con el propósito de que no se repitan hechos como los que dieron origen el presente pronunciamiento.

d) Medidas de compensación (Indemnización).

186. Al acreditarse violaciones a los derechos humanos a una vivienda adecuada en relación con el derecho a un nivel de vida digna la autoridad responsable deberá indemnizar por los daños causados a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V18, V19, V20, V21, V22, V23, V24, V25, V26, V27, V28, V29, V30, V31, V85, V86, V87 y V88. Debido al fallecimiento de V9, V16 y V17, se les deberán entregar a los familiares que sean reconocidas como víctimas indirectas.

187. A fin de cuantificar el monto de la indemnización, deberán atenderse los siguientes parámetros: daño material, que incluye el daño emergente y lucro cesante, los cuales han sido considerados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como las consecuencias patrimoniales de las violaciones de derechos humanos que hayan sido declaradas, la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso²⁷.

188. Asimismo, se deberán tomar en consideración los siguientes elementos para indemnizar: 1) derechos violados; 2) temporalidad; 3) impacto bio-psicosocial (deberán identificarse mínimamente, los siguientes impactos en las víctimas: en su

²⁷ CrIDH. “Caso Loayza Tamayo vs. Perú”, sentencia de 27 de noviembre de 1998, pp. 147, 149 y 150, y “Caso Bulacio vs. Argentina”, sentencia de 18 de septiembre de 2003, p. 90.

estado psicoemocional; en su privacidad e integridad psicofísica; en su esfera familiar, social y cultural; en su esfera laboral y profesional; en su situación económica; y en su proyecto de vida); y 4) consideraciones especiales atendiendo a las condiciones de discriminación o vulnerabilidad (se sugiere la atención para dictar una reparación reforzada en los casos donde las víctimas sean: mujeres, personas indígenas, niños y niñas y personas en situación de pobreza)²⁸.

189. En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos le formula a usted Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, respetuosamente, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. Se inscriba de V1 a V96 en el Registro Nacional de Víctimas para que tengan acceso a la reparación integral del daño que sufrieron, conforme a la Ley General de Víctimas, y se envíen las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Se realicen todas las medidas necesarias de carácter legal, administrativo y de recursos financieros para que esa dependencia federal, a más tardar el 30 de noviembre de 2018 concluya los trabajos de construcción de viviendas adecuadas para los damnificados del huracán “*Ingrid*” y la tormenta tropical “*Manuel*”; y se envíen las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Se asegure que las viviendas sean entregadas con escritura pública a todas las víctimas incluyendo como beneficiario a V2, que garantice la seguridad de la tenencia, y cuenten con los servicios públicos urbanos básicos para cumplir con

²⁸ CNDH. Recomendaciones 30/2018 de 13 de septiembre de 2018, párr. 113; 26/2018 de 26 de julio de 2018, párr. 231; 19/2018 de 29 de junio de 2018 párr. 100; y 48/2017 de 19 de octubre de 2017, párr. 83.

los requisitos de una vivienda adecuada, de conformidad con los estándares internacionales, y se remitan a este Organismo Nacional las constancias que le sean requeridas.

CUARTA. Se colabore ampliamente con este Organismo Nacional en la queja que se presentará en contra de quien resulte responsable, ante el Órgano Interno de Control en la SEDATU, por las violaciones a los derechos humanos descritas, con el fin de que investigue a las personas servidoras públicas que podrían ser responsables, y se despachen las constancias correspondientes a esta Comisión Nacional.

QUINTA. Se colabore ampliamente con esta Comisión Nacional en el inicio de la Carpeta de Investigación derivada de la denuncia que este Organismo Nacional presente ante la Procuraduría General de la República por los hechos señalados en esta Recomendación en contra de quien o quienes resulten responsables, y se envíe a este Organismo Autónomo las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

SEXTA. Se diseñe e imparta, en un plazo máximo de 6 meses, un programa integral de educación, formación y capacitación en materia de derechos humanos a su personal, específicamente sobre estándares relacionados con el derecho a una vivienda adecuada, a un nivel de vida digna, con énfasis en contextos de desastres naturales, mismo que deberá ser impartido por personal especializado, y se envíen las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEPTIMA. Se revisen de manera detallada los procedimientos internos de adjudicación de contratos de obra en casos de desastre, así como sus procedimientos de construcción y garantice la plena transparencia y rendición de

cuentas, publicitando los avances de las obras y las justificaciones de ulteriores atrasos, y se remitan las constancias que acrediten su cumplimiento.

OCTAVA. Se designe una persona servidora pública de alto nivel, que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

190. La presente Recomendación, de acuerdo con el artículo 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de las conductas irregulares cometidas por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas u otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes, en su caso, y se subsane la irregularidad de que se trate.

191. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, le solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

192. Con el mismo fundamento jurídico, se solicita a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la presente Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional en el plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación.

193. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, o a las legislaturas de las entidades federativas según corresponda, su comparecencia para que expliquen las razones de su negativa.

EL PRESIDENTE

MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ